

*Попов Д.А.  
студент 4 курса  
Юридического института  
Рязанского государственного университета имени С.А. Есенина  
Россия, Рязань*

## **ЕДИНАЯ МЕСТНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ КАК АЛЬТЕРНАТИВА МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОКРУГАМ**

***Аннотация:** В статье рассмотрены различные точки зрения касательно образования единой местной Администрации в административном центре муниципальных образований, выведен субъективный вывод к альтернативности единой местной Администрации и муниципальных округов.*

***Ключевые слова:** единая местная Администрация, муниципальные образования, органы местного самоуправления, муниципальные округа, оптимизация органов местного самоуправления.*

***Abstract:** The article considers various points of view regarding the formation of a unified local administration in the administrative center of municipalities, and draws a subjective conclusion to the alternative of a unified local administration and municipal districts.*

***Keywords:** unified local administration, municipalities, local governments, municipal districts, optimization of local governments.*

Местное самоуправление превращается в основную площадку консолидированного организационно-правового межмуниципального взаимодействия и публичного общения населения с властью [1]. В настоящее

время особо актуальна тема реформирования муниципальных образований - создание муниципальных округов взамен муниципальных районов с ликвидацией сельских и городских поселений. С одной стороны, рассматриваемое преобразование несет системность и одноуровневое управление муниципальным образованием, образует единый бюджет, не допускает дублирующих полномочий в органах местного самоуправления и не образует споры по их ведению. Однако данные преобразования в основном требуют тщательной подготовки, достаточного количества финансовых средств на преобразование. Так как меняется не только наименование муниципального образования, которое, к слову, несет не меньшие расходы на приобретение новых информационных стендов, но и система организации местного самоуправления – становится одноуровневой. Данное решение подразумевает собой передачу всей полноты власти сельских и городских поселений единому органу управления – Администрации муниципального округа. И, как правило, сопутствует процедуре ликвидации не только Администраций сельских и городских поселений, но и Советов депутатов.

Кроме того, вопрос об объединении бюджета, инвентаризации имущества, формирования структуры новой Администрации с учетом работы в упраздненных сельских и городских поселениях, разработка новой официальной символики — все это достаточно трудоемкие процессы. Например, Сасовский муниципальный округ – образован в соответствии с Законом Рязанской области от 08 июня 2023 года №50-ОЗ [2], а сама Администрация округа приступила к работе только в 2024 году.

Альтернативой же рассматриваемого процесса управления муниципальным образованием является образование так называемой «единой местной Администрации» районного центра. Самого понятия «единая местная Администрация» законодательно не закреплено, это условное обозначение исполнительно-распорядительного органа муниципального района, на

который возложено исполнение полномочий Администрации поселения – административного центра района. Именно абзацем 3 части 2 статьи 34 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливается право, если это определено Уставами муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района, на образование единой местной Администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения [3]. При этом, само поселение как муниципальное образование продолжает существовать со своим представительным органом – Советом депутатов. Глава Администрации муниципального района, на которую будут возложены полномочия местной Администрации поселения, будет отчитываться по деятельности не только перед представительным органом муниципального района, как правило, Советом депутатов, но и перед представительным органом поселения.

Каковы же могут быть предпосылки на создание так называемой «единой местной администрации». Во-первых, создание объединённой администрации двух муниципальных образований снизит уровень неопределённости у населения районного центра – в какую из двух администраций следует обращаться для решения того или иного вопроса, ведь чаще всего располагаются данные органы в одном здании. Во-вторых, сосредоточение в единой местной администрации полномочий исполнительно-распорядительных органов муниципального района и поселения–районного центра позволит улучшить качество управления территориями, так как стало очевидно, что у местных властей порой отсутствуют экономические возможности в полном объёме исполнять все те полномочия, которыми их наделил указанный закон. В-третьих, упразднение администрации поселения, являющегося районным центром, позволит

сократить расходы местного бюджета на содержание муниципальных слушающих и административных зданий. В-четвертых, у администраций района и районного центра фактически присутствуют дублирующие функции. При этом нередко при решении общих вопросов администрация поселения, являющегося административным центром муниципального района, ставит всевозможные бюрократические препоны, не способствующие успешному исполнению администрациями обоих муниципальных образований полномочий [4]. В этой связи создание объединённой администрации позволит выработать единые подходы к социально-экономическому развитию муниципальных образований, сформировать сбалансированные программы развития территорий, более рационально получать и использовать налоговые и иные доходы, использовать муниципальное имущество [5].

Однако стоит отметить, что создание «единой местной администрации» носить неоднозначный характер. При формировании местного самоуправления государство обязано гарантировать и обеспечить равноправие муниципальных образований как территориальных объединений граждан, реализующих конституционное право на осуществление местного самоуправления (пп. 4, 6 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 1.11.2003 16-П) [6]. В этой связи отсутствие у поселения–районного центра собственной администрации означает фактическое подчинение муниципальному району через лишение поселения–районного центра финансовой и организационной самостоятельности в части формирования бюджета, управления имуществом, контроля за текущей деятельностью местной администрации [7]. Возможность объединения администраций двух различных муниципальных образований находится в определённом логическом противоречии с другими нормами Федерального закона №131-ФЗ. Так, п. 1 ч. 4 ст. 35 Федерального закона №131-ФЗ гласит, что представительный орган муниципального района состоит из глав

поселений, входящих в состав данного района, и депутатов, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной, независимо от численности населения поселения, нормой представительства. При едином же исполнительно-распорядительном органе в муниципальном районе и поселении– районном центре создаётся возможность доминирования при принятии решений районного масштаба одного из поселений, т. к. администрация района прямо возглавляет и представляет одно из поселений–районный центр. Нормы Федерального закона №131-ФЗ не предусматривают возможности разрабатывать единый бюджет для муниципального района и поселения– районного центра. Поэтому объединённой администрации придётся оперировать двумя отдельными местными бюджетами. В ситуации, когда и в районе, и в поселении–районном центре функционируют собственные исполнительно-распорядительные органы, при разработке бюджета администрация муниципального района всеми силами стремится минимизировать ту часть расходов, которая, в соответствии с п. 20 ч. 1 ст. 15 Федерального закона №131-ФЗ, предназначена для выравнивания уровня бюджетной обеспеченности административного центра, в то время как администрация поселения–районного центра стремится получить максимально большие средства из районного бюджета. В случае с объединённой администрацией сделать это одновременно невозможно. В итоге объединённая администрация района и поселения–районного центра будет вынуждена встать на чью-либо сторону, тем самым, вызвав конфликт между представительными органами, которые не захотят ущемления финансовых интересов своих муниципальных образований. В соответствии с ч. 5.1 ст. 36, п. 2 ч. 6.1 ст. 37 Федерального закона №131-ФЗ глава местной администрации обязан ежегодно представлять отчёт о результатах деятельности возглавляемого им исполнительно-распорядительного органа представительному органу муниципального образования. Как уже было ранее

отмечено, объединённая администрация муниципального района и поселения, являющегося районным центром, что следует из её природы, будет подотчётна двум представительным органам. В обновлённой редакции Федерального закона №131-ФЗ присутствует юридическая коллизия следующего содержания. Согласно ч. 6 ст. 37 Федерального закона №131-ФЗ работодателем главы администрации, замещающего должность по контракту, выступает представительный орган муниципального района, председатель которого подписывает этот контракт. Однако в случае с объединённой администрацией у её главы отсутствует единый наниматель. Нормы Федерального закона №131-ФЗ не предусматривают подписание контракта двумя председателями представительных органов соответствующих муниципальных образований, равно как и принятие представительными органами района и поселения–районного центра совместных решений о проведении конкурса на замещение должности главы администрации и принятии его на работу.

Подводя итог, следует отметить, что «единая местная администрация» не может заменить собой муниципальные округа в области системности и вертикали управления муниципальными образованиями. Единая администрация имеет достаточно большое количество спорных моментов и порождает собой некоторые коллизии и неравноправие во взаимоотношении с другими поселениями, входящими в состав муниципального района. На наш взгляд, такой инструмент, как создание единой местной администрации может быть использован только как подготовительный этап к образованию муниципального округа, особенно в тех муниципальных образованиях, где наблюдается наибольший дефицит кадров муниципальных служащих в исполнительно-распорядительном органе.

## Список использованных источников

1. Кулешова, Н. Н. Перспективы развития российского законодательства о конституционной ответственности муниципальных образований / Н. Н. Кулешова // Проблемы конституционно-правового развития России : Сборник научных статей по материалам Всероссийской научно-практической конференции, посвященной Дню Конституции Российской Федерации 12 декабря 2019 г., Ростов-на-Дону, 14 декабря 2020 года. – Ростов-на-Дону: Ростовский государственный экономический университет "РИНХ", 2020. – С. 11-14. – EDN IUPBTL.

2. Закон Рязанской области от 8 июня 2023 года N 50-ОЗ «О преобразовании муниципальных образований Рязанской области путем объединения поселений, входящих в состав Сасовского муниципального района Рязанской области, с городским округом город Сасово Рязанской области и наделении городского округа город Сасово статусом муниципального округа, внесении изменений в отдельные законодательные акты Рязанской области и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Рязанской области»

3. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 08.08.2024) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2024)

4. Петрова Л. Администрацией едины [Электронный ресурс] // URL: <http://www.47news.ru/2010/12/21/016/>.

5. Смолев С. И. Приглашаем к разговору: объединение администраций района и города [Электронный ресурс] // URL: [http://www.alexandrov.ru/index.php?option=com\\_content&task=view&id=597&Itemid=1](http://www.alexandrov.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=597&Itemid=1).

6. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.2003 N 16-П "По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области" в связи с запросом Челябинского областного суда"

7. Вобленко С., Черников В. Объединение функций администраций муниципальных образований // Местное самоуправление. 2010. №12. С.9-12.